

# De nieuwe regels voor 'comitologie' na het Verdrag van Lissabon

Citation for published version (APA):

Chamon, M. (2011). De nieuwe regels voor 'comitologie' na het Verdrag van Lissabon. *Nederlands Tijdschrift voor Europees recht*, (4), 127-137.

## Document status and date:

Published: 01/01/2011

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

# De nieuwe regels voor 'comitologie' na het Verdrag van Lissabon

Drs. M. Chamon\*

Op 1 maart 2011 trad Verordening (EU) nr. 182/2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (hierna: comitologieverordening) in werking. Hiermee werd invulling gegeven aan artikel 291 VWEU en wordt een nieuwe stap gezet in de hervorming van het comitologiesysteem. Het Verdrag van Lissabon introduceerde via de artikelen 290 en 291 VWEU een onderscheid tussen gedelegeerde en uitvoeringshandelingen.<sup>1</sup> Deze bijdrage bespreekt beide artikelen en bevat ook een eerste evaluatie van de hervorming ondernomen naar aanleiding van de nieuw vastgestelde verordening.

*Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren, Pb. EU 2011, L 55/1*

## De oorsprong van de comitologie

Oorspronkelijk was de rechtsbasis van de comitologie het bijzonder summiere artikel 155, vierde streepje, EEG-Verdrag (later art. 211 EG-Verdrag) dat de bevoegdheden van de Commissie neerlegde en luidde: 'de Commissie [oefent] de bevoegdheden uit welke de Raad haar verleent ter uitvoering van de regels die hij

stelt'. Hoewel dit artikel helemaal geen melding maakt van een mogelijkheid voor de Raad om de uitvoering door de Commissie van deze gedelegeerde bevoegdheden nog te onderwerpen aan enige vorm van controle door middel van comités, oordeelde het Hof van Justitie in *Köster* dat dit desalniettemin geoorloofd was gezien bovenstaande een facultatief voorschrift was.<sup>2</sup> Het bleef dus mogelijk voor de Raad om de delegatie van bevoegdheden aan de Commissie afhankelijk te stellen van modaliteiten die het passend achtte. Een van de belangrijkste modaliteiten die werden vastgelegd was een controle van de Commissie door comités. Comitologie is dan niets meer of minder dan het systeem opgezet door de Raad om een vorm van controle te behouden over de implementatie van wetgeving, ook nadat de bevoegdheid om nadere regels vast te leggen werd verleend aan de Commissie. De comités zijn daarbij samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten, maar voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Commissie. De Commissie bepaalt dus de agenda van het comité en zorgt voor het goede functioneren van de besluitvorming, maar haar vertegenwoordiger zelf heeft geen stemrecht.

De Europese Akte codificeerde in 1986 met artikel 145, derde streepje, EEG-Verdrag (later art. 202 EG-Verdrag) de inmiddels sterk uitgebouwde comitologie in het primair recht, door te voorzien dat de Raad een bevoegdheidsdelegatie aan de Commissie afhankelijk kan stellen van een aantal modaliteiten volgens vooraf vastgelegde beginselen en regels. Deze laatste werden van dan af door de Raad (op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Parlement) vastgelegd in het zogenoemde comitologiebesluit.

De comitologie zoals het voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon was, zat vervat in het tweede

127

\* Drs. M. Chamon is assistent aan de vakgroep Europees recht, Universiteit Gent.

1. Zie over de totstandkoming van de nieuwe regels voor comitologie ook reeds R. Barents, 'Een grondwet voor Europa (IV): besluiten en besluitvorming', *NTER* 2004/12, p. 352-9. Hoewel de bijdrage van Barents in dit tijdschrift betrekking had op de grondwet en niet op het verdrag van Lissabon, is ze ook voor deze laatste relevant aangezien de relevante bepalingen in het huidige Verdrag werden overgenomen uit de grondwet.

2. Zie HvJ EG 17 december 1970, zaak 25/70, *Köster*, *Jur.* 1970, 1161, r.o. 9.

comitologiebesluit,<sup>3</sup> laatst aangepast door besluit 2006/512.<sup>4</sup> Dit besluit voorzag in vier verschillende procedures die elk in meer of mindere mate de beleids-marge van de Commissie beperkten:<sup>5</sup>

In de *raadplegingsprocedure* gaf het comité een niet-bindend advies na het bestuderen van het voorstel van de Commissie. De Commissie diende zo veel mogelijk met dit advies rekening te houden.

In de *beheersprocedure* kon het comité het dossier naar de Raad verwijzen wanneer hiervoor een gekwalificeerde meerderheid werd gevonden. De Raad had dan maximaal drie maanden om een eventueel andersluidend besluit te nemen.

In de *regelgevingsprocedure* diende het comité zich met een gekwalificeerde meerderheid voor het voorstel uit te spreken. Zo niet, dan volgde een doorverwijzing naar de Raad, die zich op zijn beurt met een gekwalificeerde meerderheid diende uit te spreken, binnen een termijn van maximaal drie maanden. Indien het voorstel werd verworpen door de Raad, kon de Commissie hetzelfde voorstel opnieuw indienen, een gewijzigd voorstel indienen of een wetgevingsvoorstel voor een nieuw basisbesluit indienen. Indien de Raad zich niet binnen de voorziene termijn kon uitspreken stelde de Commissie het besluit zoals voorgesteld vast. In deze procedure was ook een mogelijkheid voorzien voor het Parlement om de Raad in kennis te stellen van een vermeende overschrijding van de verleende uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie in haar voorstel.

Het besluit 2006/512 introduceerde tot slot de vierde procedure, nl. de *regelgevingsprocedure met toetsing* (bekend onder het Franse acroniem *PRAC*; *procédure de réglementation avec contrôle*). Deze procedure is bijzonder zwaar en veel complexer dan de voorgaande. Ze is van toepassing wanneer niet-essentiële onderdelen van een besluit genomen onder de codecisieprocedure worden gewijzigd door maatregelen van algemene strekking. Indien het comité een positief advies geeft, volgt een toetsing door het Parlement en de Raad, die beide de mogelijkheid behouden bezwaar te maken tegen het voorstel op een beperkt aantal gronden.<sup>6</sup> Indien het advies negatief is, wordt het voorstel ook doorgestuurd naar de Raad en het Parlement die het achtereenvolgens

behandelen. Enkel indien beide geen bezwaar maken, kan het besluit zoals voorgesteld worden vastgesteld.<sup>7</sup>

Het hoeft niet te verbazen dat deze laatste procedure er kwam na herhaaldelijk aandringen van het Parlement. Onder de andere procedures zag het Parlement immers hoe wetgeving, vastgesteld via de codecisieprocedure, verder uitgewerkt werd zonder dat het hier zelf nog inspraak over had. De toegenomen rol van het Parlement in het wetgevingsproces werd bijgevolg gedeeltelijk teniet gedaan door de onbestaande rol voor deze instelling in de comitologie. Door het vetorecht van het Parlement in de laatste procedure werd diens positie danig versterkt,<sup>8</sup> en werd ook de legitimiteit van de comitologie verhoogd.

## Comitologie onder Lissabon: algemene beschouwing

Opmerkelijk aan het Verdrag van Lissabon is dat de bestaande comitologie voor een deel werd afgeschaft in artikel 290 VWEU, om opnieuw te worden gerecycleerd in artikel 291 VWEU. Met deze artikelen werd beoogd een grotere logica in de comitologie te brengen, door het onderscheid tussen *gedelegeerde* en *uitvoeringshandelingen* te introduceren. Voorheen vielen beide onder de noemer 'implementatie'. Nu wordt het onderscheid gemaakt naargelang de Commissie bestaande wetgeving aanpast dan wel 'louer' toepast.

### Artikel 290 VWEU

Dit artikel betreft de *gedelegeerde handelingen* en luidt als volgt:

1. In een wetgevingshandeling kan aan de Commissie de bevoegdheid worden overgedragen niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking vast te stellen ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling.
2. In de wetgevingshandelingen worden uitdrukkelijk de doelstellingen, de inhoud, de strekking en de duur van de bevoegdheidsdelegatie afgebakend. Essentiële onderdelen van een gebied worden uitsluitend bij een wetgevingshandeling geregeld en kunnen derhalve niet het voorwerp zijn van bevoegdheidsdelegatie.
3. In de wetgevingshandelingen worden de voorwaarden waaraan de delegatie is onderworpen, uitdrukkelijk vastgesteld. Dit kunnen de volgende voorwaarden zijn:
  - a) het Europees Parlement of de Raad kan besluiten de delegatie in te trekken;
  - b) de gedelegeerde handeling kan pas in werking treden indien het Europees Parlement of de Raad binnen de in de wetgevingshandeling gestelde termijn geen bezwaar heeft aangetekend.

7. Voor een uitgebreide bespreking en evaluatie van het besluit uit 2006, zie M.E.C. van der Plas, 'Rol Europees Parlement fors toegenomen door nieuw Comitologiebesluit', *SEW* 2006/102, p. 410-18.

8. M.E.C. van der Plas, 'Rol Europees Parlement fors toegenomen door nieuw Comitologiebesluit', *SEW* 2006/102, p. 417.

4. Voor de toepassing van het bepaalde onder a) en b) besluit het Europees Parlement bij meerderheid van zijn leden en besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.
5. In de titel van de gedelegeerde handelingen wordt het bijvoeglijk naamwoord 'gedelegeerde' toegevoegd

Zoals blijkt uit de tekst van het artikel, wordt de bevoegdheid om *gedelegeerde handelingen* vast te stellen door de wetgever verleend aan de Commissie. Deze handelingen dienen ter aanvulling of wijziging van de niet-essentiële onderdelen van wetgevingshandelingen. In elke wetgevingshandeling wordt hiervoor *ad hoc* door de wetgever vastgesteld welke de voorwaarden voor deze delegatie zijn. Aangezien hierbij een quasi-legislatieve bevoegdheid aan de Commissie is verleend, werd de mogelijkheid voorzien voor de wetgevers om deze bevoegdheid nauwgezet te controleren. Gelet op de gelijkwaardigheid tussen Parlement en Raad in de wetgevingsprocedure dienen zij bovendien ook in hun controlebevoegdheid evenwaardig te zijn, wat nu voor het eerst ook het geval is.<sup>9</sup> Dit betekent een verdere versterking van het Parlement dat, ondanks de vooruitgang geboekt in 2006, tot voorheen nog steeds niet op gelijke voet stond met de Raad in hun beider controle onder de *PRAC*.

Onder artikel 290 VWEU is er een *ex ante* en *ex post* controle door de wetgevers. Zij kunnen enkel nog vooraf de voorwaarden voor de delegatie vastleggen of nadien, wanneer zij het oneens zijn met het beleid van de Commissie en het kwaad al geschied is, de delegatie intrekken. De vraag is echter in welke mate deze laatste optie, die een soort nucleaire optie is, daadwerkelijk aanwendbaar is. De bevoegdheid die ontnomen zou worden aan de Commissie werd immers gecreëerd omdat het wetgevend proces te log is om bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgeving te wijzigen of aan te vullen. Indien de Commissie geen *gedelegeerde handelingen* meer kan vaststellen zouden de wijzigingen of aanvullingen wederom via het wetgevend proces moeten worden geïntroduceerd. Deze nucleaire optie zou dus enkel interessant zijn wanneer het beleid dat de Commissie voert door middel van de gedelegeerde handelingen zo sterk afwijkt van de politieke preferenties van de wetgevers en bijgevolg een dusdanige politieke kost zou betekenen, dat de efficiëntiewinst in het besluitvormingsproces gerealiseerd door het systeem van *gedelegeerde handelingen* zou worden teniet gedaan.

9. Driessen merkt wel op dat art. 290 lid 2 VWEU voorschrijft dat het Parlement een meerderheid van de leden nodig heeft om een delegatie terug in te trekken, daar waar het slechts een gewone meerderheid (van uitgebrachte stemmen) nodig heeft om wetgeving goed te keuren in eerste lezing. Bijgevolg zou een basisbesluit dat de Commissie de bevoegdheid verleent gedelegeerde handelingen vast te stellen door het Parlement goedgekeurd kunnen worden met een gewone meerderheid, maar om deze bevoegdheid terug in te trekken zou dezelfde gewone meerderheid niet meer volstaan. De Raad beslist daartegenover in beide gevallen met een gekwalificeerde meerderheid. Deze ongelijkheid nuanceert Driessen zelf door te stellen dat het Parlement ook een meerderheid van de leden nodig heeft in de tweede lezing van de gewone wetgevingsprocedure. Zie B. Driessen, 'Delegated legislation after the Treaty of Lisbon: an analysis of Article 290 TFEU', 35 *ELRev.* 6, p. 847.

Vermoedelijk hebben de drie EU-instellingen omwille van deze reden in een te ondertekenen *Common Understanding* over de toepassing van artikel 290 VWEU laten opnemen dat het recht van bezwaar voor Parlement en Raad, dat in lid 2 b van artikel 290 VWEU werd voorzien als een loutere mogelijkheid, in alle nieuwe wetgevingshandelingen waarin delegatie op grond van artikel 290 VWEU wordt voorzien, ook daadwerkelijk zal worden ingeschreven. Parlement en Raad zouden twee maanden de tijd hebben om bezwaar aan te tekenen tegen een *ontwerp van gedelegeerde handeling* van de Commissie. Vooral het Parlement zal daarbij openstaan voor externe input van belangengroepen om hem geïnformeerd te houden over de impact van bepaalde *ontwerpen van gedelegeerde handelingen*. Ondanks dit recht van bezwaar lijkt de positie van de Commissie versterkt ten opzichte van de *PRAC*. Een lopende controle door comités met vertegenwoordigers van de lidstaten, die een advies moeten geven vooraleer een maatregel in werking kan treden, wordt immers niet meer voorzien. Eensgezindheid over de impact van deze nieuwe regeling op de interinstitutionele machtsverhoudingen is er evenwel niet.<sup>10</sup> Wel is het duidelijk dat het toepassingsgebied van artikel 290 VWEU grotendeels samenvalt met de materies waar de *PRAC* onder het comitologiebesluit van toepassing was.<sup>11</sup> De praktijk na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon toont dit ook mooi aan. Zo is er bijvoorbeeld de recente Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen, die de vorige Richtlijn 2002/91/EG intrekt. Gelet op de technologische ontwikkeling is wat vandaag een energiezuinige woning is, dit morgen niet meer. Bijgevolg moeten de technische gegevens van deze wetgevingshandeling, die in de bijlage vervat zitten, op geregelde tijdstippen geactualiseerd worden. Waar deze bijlage onder de oorspronkelijke Richtlijn 2002/91/EG door de Commissie geactualiseerd werd onder de

10. Zo is Barents van mening dat er sprake is van een verzwakking van de positie van de Commissie, zie R. Barents, *Het Verdrag van Lissabon, Achtergronden en Commentaar*, Deventer: Kluwer 2008, p. 461-2. Daartegenover P. Craig, 'The Hierarchy of Norms', in: T. Tridimas en P. Nebbia (red.), *European Union law for the twenty-first century, rethinking the new legal order*, Hart Publishing 2004, p. 80-4.

11. In haar mededeling betreffende de tenuitvoerlegging van art. 290 VWEU erkende de Commissie dat de definitie van het toepassingsgebied van beide sterk op elkaar lijkt, maar verwierp ze evenzeer een automatische gelijkschakeling tussen beide procedures. Zie COM (2009) 673 definitief, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, Tenuitvoerlegging van art. 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het hoeft ook niet te verbazen dat het Parlement in zijn Resolutie van 5 mei 2010 over bevoegdheidsdelegatie van mening was dat het toepassingsgebied van art. 290 VWEU niet beperkt was tot dat van de *PRAC*, 'maar zich moet uitstrekken tot alle maatregelen van algemene strekking, ongeacht de besluitvormingsprocedure of comitéprocedure die ervoor gold voordat het Verdrag van Lissabon in werking trad.'



*PRAC*,<sup>12</sup> gebeurt dit nu door een gedelegeerde handeling van de Commissie. Het actualiseren van bijlages bij bepaalde wetgeving opdat de inhoud ervan in overeenstemming zou zijn met de vooruitgang van wetenschap en techniek is overigens een goed voorbeeld van wat kan verstaan worden onder niet-essentiële onderdelen van algemene strekking.<sup>13</sup> Een ander voorbeeld kan de voorwaarden zijn waaraan een marktdeelnemer of product moet voldoen om registratie en/of autorisatie te verkrijgen onder een door het EU-recht ingevoerd registratie- en/of autorisatiestelsel. Hier kan het voorbeeld van de REACH-verordening gegeven worden. Opdat persistente, bioaccumulerende en toxische chemische stoffen konden worden geïdentificeerd, moesten bepaalde criteria voor de evaluatie van chemische stoffen worden uitgewerkt. Deze criteria zitten nu vervat in bijlage XIII van de verordening en kunnen aangevuld of gewijzigd worden door de Commissie opdat ze daadwerkelijk alle chemische stoffen van bovenvermeld type identificeren en het ingevoerde stelsel zijn doel dus niet mist.<sup>14</sup> Niet alleen de voorwaarden voor een vergunning, maar ook die voor een verbod kunnen via *gedelegeerde handelingen* worden vastgesteld. Dit zal het geval zijn voor de vroegere communautaire lijst van luchtvaartmaatschappijen die geweerd worden binnen de Unie.<sup>15</sup> Luchtvaartmaatschappijen komen op deze lijst indien ze aan de gemeenschappelijke criteria 'voldoen'. Aangezien deze wetgeving echter dateert van voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon worden deze criteria vandaag nog vastgesteld via de *PRAC*.<sup>16</sup> Voorwaarden voor en

opvolging van autorisatie van producten zijn uiteraard ook bijzonder relevant in het kader van de geneesmiddelenbewaking. Zo schrijft de recente Verordening (EG) nr. 1235/2010 voor dat wanneer eenmaal een vergunning voor een medisch product is verleend, er in bepaalde gevallen de uitvoering van een werkzaamheidsstudie kan worden vereist. In welke gevallen dit zo is, werd daarbij niet door de wetgevingshandeling bepaald, maar werd overgelaten aan de Commissie die door middel van *gedelegeerde handelingen* de situaties moet verduidelijken wanneer een studie naar de werkzaamheid van een geneesmiddel nodig is.<sup>17</sup> Voor een laatste voorbeeld kan verwezen worden naar het nieuw stelsel van financiële supervisie waarbij ook de drie recent opgerichte toezichthoudende autoriteiten een belangrijke rol spelen. De drie oprichtingsverordeningen voorzien dat de Commissie technische reguleringsnormen kan vaststellen om de betrokken sectoren verder te reguleren, binnen het kader uitgezet door de relevante Europese wetgeving. Dit voorbeeld toont overigens mooi aan dat de Commissie via de *gedelegeerde handelingen* een quasi-legislatieve bevoegdheid heeft. Concreet zullen deze normen uitgewerkt worden door de drie relevante Europese autoriteiten die daarvoor ontwerpen van de technische reguleringsnormen opmaken. Deze ontwerpen dienen daarna te worden bevestigd door de Commissie via *gedelegeerde handelingen*. De Commissie kan daarbij niet meer zomaar afwijken van het oorspronkelijke ontwerp van de Europese autoriteit.<sup>18</sup> Dit is op zijn beurt een voorbeeld van hoe het niet meer noodzakelijk is voor de Commissie om een beroep te doen op comités van nationale experts, maar hoe ze ook de expertise van de Europese agentschappen kan aanboren (vgl. hierna).<sup>19</sup> Uit deze voorbeelden uit verscheidene beleidsdomeinen en de tekst van artikel 290 VWEU mag blijken dat de *gede-*

12. Zie art. 13 lid 3 van Richtlijn 2002/91/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 betreffende de energieprestatie van gebouwen, Pb. EG 2002, L 1/65, gewijzigd door Verordening (EG) nr. 1137/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 tot aanpassing aan Besluit 1999/468/EG van de Raad van een aantal besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is, wat de regelgevingsprocedure met toetsing betreft, Pb. EU 2008, L 311/1.

13. Zie bijv. ook de recente wetgevingshandelingen Verordening (EU) nr. 438/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 998/2003 inzake veterinaire rechtelijke voorschriften voor het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren, Pb. EU 2010, L 132/3; Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging), Pb. EU 2010, L 334/17.

14. Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie, Pb. EU 2006, L 396/1.

15. Verordening (EG) nr. 2111/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2005 betreffende de vaststelling van een communautaire lijst van luchtvaartmaatschappijen waaraan een exploitatieverbod binnen de Gemeenschap is opgelegd en het informeren van luchtreizigers over de identiteit van de exploiterende luchtvaartmaatschappij, en tot intrekking van art. 9 van Richtlijn 2004/36/EG, Pb. EU 2005, L 344/15.

16. De Commissie zal stelselmatig voorstellen doen om de verschillende vermeldingen in bestaande EU-wetgeving naar de *PRAC*, die met de comitologieverordening niet afgeschaft wordt, aan te passen aan het nieuw stelsel onder het Verdrag van Lissabon, vgl. hierna.

17. Zie Verordening (EU) nr. 1235/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2010 tot wijziging, wat de geneesmiddelenbewaking van geneesmiddelen voor menselijk gebruik betreft, van Verordening (EG) nr. 726/2004 tot vaststelling van communautaire procedures voor het verlenen van vergunningen en het toezicht op geneesmiddelen voor menselijk en diergeneeskundig gebruik en tot oprichting van een Europees Geneesmiddelenbureau, en Verordening (EG) nr. 1394/2007 betreffende geneesmiddelen voor geavanceerde therapie, Pb. EU 2010, L 348/1.

18. Zie Verordening (EU) nr. 1094/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen), tot wijziging van Besluit 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/79/EG van de Commissie, Pb. EU 2010, L 331/48; Verordening (EU) nr. 1093/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit), tot wijziging van Besluit 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/78/EG van de Commissie, Pb. EU 2010, L 331/12; Verordening (EU) nr. 1095/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor effecten en markten), tot wijziging van Besluit 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/77/EG van de Commissie, Pb. EU 2010, L 331/84.

19. Uiteraard moet hier worden opgemerkt dat de Europese agentschappen op hun beurt ook expertise aan het nationaal niveau onttrekken, de agentschappen zijn in tegenstelling tot de comitologiecomités echter permanente onafhankelijke Europese instellingen met een duurzaam karakter.

geerde handeling een wet in materiële zin is. Deze handelingen dienen om op een efficiënte wijze wetgeving *up-to-date* te houden, daar waar dit anders dient te gebeuren via de omslachtigere wetgevingsprocedure. Gelet op het primaat van de wetgever kan de Commissie door middel van *gedelegeerde handelingen* echter niet raken aan de fundamentele politieke keuzes. Deze essentiële elementen van de wetgeving moeten door de wetgever zelf vastgesteld worden.

Als de *gedelegeerde handelingen* dienen om niet-essentiële elementen van de wetgeving aan te vullen of te wijzigen, rijst de vraag wanneer iets essentieel is en wanneer niet. Zoals Barents echter ook aangeeft, is deze vraag er vooral een van politieke aard. Het onderscheid is door de wetgever ontleend aan specifieke rechtspraak van het Hof van Justitie in het kader van het landbouwbeleid, waar het Hof van Justitie reeds in de zaak *Köster* (vgl. hiervoor) bepaalde dat de essentiële onderdelen in het basisbesluit door de wetgever dienden te worden vastgelegd. Deze rechtspraak in het specifieke kader van het landbouwbeleid, geeft volgens Barents echter weinig houvast om in andere domeinen het onderscheid te maken tussen wat essentieel is en wat niet.<sup>20</sup> Türk merkt ook op dat de ‘essentiële onderdelen’ niet *in abstracto* kunnen worden gedefinieerd, maar afhankelijk zijn van het specifieke beleidsdomein, hoewel het Hof van Justitie alleszins minder strikt is in zijn toezicht op het landbouwbeleid dan het geval is voor andere beleidsdomeinen.<sup>21</sup> Momenteel is ook een zaak aanhangig bij het Hof van Justitie waarin juist deze vraag centraal staat.<sup>22</sup> In *Parlement/Raad* vordert het Parlement de nietigverklaring van een besluit van de Raad,<sup>23</sup> genomen ter uitvoering van de Schengengrenscodex.<sup>24</sup> Deze code zit vervat in een verordening van het Parlement en de Raad. In deze zaak is het Parlement van mening dat de Raad in het litigieuze besluit zijn uitvoeringsbevoegdheid overschreden heeft door bepaalde essentiële elementen van de Schengengrenscodex te wijzigen, terwijl hij uiteraard enkel niet-essentiële elementen kan wijzigen. Het Hof van Justitie zal hier dus moeten oordelen of de bepalingen in het besluit essentieel dan wel niet-essentiële onderdelen van de Schengengrenscodex betreffen en krijgt zo ook de mogelijkheid om grotere klaarheid in de algemene problematiek te scheppen.

## Artikel 291 VWEU

Dit artikel betreft de *uitvoeringshandelingen* en luidt als volgt:

1. De lidstaten nemen alle maatregelen van intern recht die nodig zijn ter uitvoering van de juridisch bindende handelingen van de Unie.
2. Indien het nodig is dat juridisch bindende handelingen van de Unie volgens eenvormige voorwaarden worden uitgevoerd, worden bij die handelingen aan de Commissie, of, in naar behoren gemotiveerde specifieke gevallen en in de bij de artikelen 24 en 26 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalde gevallen, aan de Raad uitvoeringsbevoegdheden toegekend.
3. Voor de toepassing van lid 2 leggen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen vooraf de algemene voorschriften en beginselen vast die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren.
4. In de titel van uitvoeringshandelingen wordt ‘uitvoerings-’ toegevoegd.

Met dit artikel wordt de traditionele comitologie schijnbaar verdergezet aangezien het voorziet dat de Commissie *uitvoeringshandelingen* kan nemen en daarbij aan de lopende controle van de lidstaten wordt onderworpen. In lid 2 wordt verduidelijkt dat de Commissie deze *uitvoeringshandelingen* enkel kan nemen in die gevallen waarin de uniforme implementatie van het EU-recht dit opdringt. Deze voorwaarde is nieuw in het Verdrag van Lissabon. Blumann merkt dan ook op dat de EU-wetgever, wanneer hij de implementatie op EU-niveau voorziet, deze keuze telkenmale deugdelijk zou moeten beargumenteren, aangezien het een afwijking zou inhouden van de situatie in de regel waarbij de lidstaten instaan voor de uitvoering van het EU-recht.<sup>25</sup> Hoewel uit de praktijk zal moeten blijken wanneer deze voorwaarde is vervuld en het Hof van Justitie hoogstwaarschijnlijk ook aangesproken zal worden om hierin verdere klaarheid te brengen, kan reeds gesteld worden dat het situaties betreft waar uniformiteit in de uitvoering noodzakelijk is voor de effectiviteit van het EU-recht. Daarbij kan men denken aan een uniform formaat dat de Commissie aan lidstaten en/of marktdeelnemers oplegt om bepaalde informatie te verzamelen; uniforme procedures met betrekking tot een meldingsplicht van lidstaten en/of marktdeelnemers; een uniforme interpretatie van bepaalde begrippen die slechts algemeen gedefinieerd werden in het basisbesluit; een gelijkwaardigheids-erkenning door de Commissie van de regulering door een derde staat, opdat ook economische actoren gereguleerd in deze derde staat actief zouden kunnen zijn op de gehele interne markt; het (financieel) beheer van EU-programma's, enzovoort. Voortbouwend op het voorbeeld dat reeds werd gegeven ter illustratie van wat

20. Zie R. Barents, *Het Verdrag van Lissabon, Achtergronden en Commentaar*, Deventer: Kluwer 2008, p. 461.

21. A. Türk, *The Concept of Legislation in European Community Law*, Den Haag: Kluwer Law International 2006, p. 229.

22. Zaak C-355/10, zie Pb. EU 2010, C 246/34.

23. Besluit 2010/252/EU van de Raad van 26 april 2010 houdende aanvulling van de Schengengrenscodex op het gebied van de bewaking van de maritieme buitengrenzen in het kader van de operationele samenwerking die wordt gecoördineerd door het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie, Pb. EU 2010, L 111/20.

24. Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodex), Pb. EU 2006, L 105/1.

25. C. Blumann, 'Comitologie et Administration Indirecte', in: J. Dutheil de la Rochère (red.), *L'Exécution du Droit de l'Union, entre Mécanismes Communautaires et Droits Nationaux*, Bruylant 2009, p. 155.

geregeld kan worden bij een *gedelegeerde handeling*, kan de ‘communautaire lijst’ van luchtvaartmaatschappijen die geweerd worden binnen de Unie ten slotte worden vermeld. Zoals gesteld zullen de criteria die dienen om veilige van onveilige maatschappijen te onderscheiden in de toekomst via *gedelegeerde handelingen* worden vastgelegd. De ‘communautaire lijst’ van onveilige luchtvaartmaatschappijen zelf zal echter niet *geüpdatet* worden via *gedelegeerde handelingen*, maar via *uitvoeringshandelingen*. Het *updaten* van de lijst houdt immers geen wijziging of aanvulling van de wetgeving in, maar een toepassing ervan. Deze toepassing dient uiteraard eenvormig te gebeuren voor de gehele unie door middel van een ‘communautaire lijst’. Zevenentwintig nationale lijsten, zelfs indien opgesteld op grond van dezelfde op EU-niveau vastgelegde criteria, zouden immers onderling kunnen verschillen, wat funest zou zijn voor het doel dat de wetgever beoogde, te weten de passagiers een hoog niveau van bescherming tegen veiligheidsrisico’s te bieden.

Aangezien de implementatie van het EU-recht normaal gezien een taak is van de lidstaten, komt onder artikel 291 VWEU aan hen een recht van controle toe indien wordt besloten deze bevoegdheid toch aan de Commissie te verlenen. Zo verhoogt het Verdrag van Lissabon niet alleen de legitimiteit van het toezicht op de Commissie met de vergrote rol van het Parlement, dit toezicht wordt door het onderscheid tussen *gedelegeerde* en *uitvoeringshandelingen* ook transparanter gemaakt, althans voor zover vastgelegd in het primair recht.

Artikel 291 VWEU voorziet, net als artikel 202 EG-Verdrag, dat een handeling van secundair recht de modaliteiten van deze controle door de lidstaten dient vast te leggen, dit in tegenstelling tot de controle op de *gedelegeerde handelingen* die op *ad hoc* wijze wordt geregeld. Vooraleer in te gaan op de uitwerking van artikel 291 VWEU moet nog worden gewezen op een aantal belangrijke verschillen tussen dat artikel en het oude artikel 202 EG-Verdrag. Dit laatste artikel voorzag dat de uitoefening door de Commissie van de verkregen bevoegdheden aan voorwaarden kon worden onderworpen. Deze voorwaarden ‘dien[d]en te beantwoorden aan de beginselen en regels die de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, vooraf met eenparigheid van stemmen heeft vastgesteld.’ Wanneer deze bepaling vergeleken wordt met artikel 291 (3) VWEU, dringen zich drie bemerkingen op. Zo wordt de nieuwe comitologieverordening door Parlement en Raad samen vastgesteld in plaats van door de Raad alleen. Daarnaast dient de Raad ook niet meer met eenparigheid te beslissen, maar kan een besluit via gekwalificeerde meerderheid worden genomen. Ten derde moet opgemerkt worden dat het Verdrag nu uitdrukkelijk voorschrijft dat de controle op de Commissie er één is door de lidstaten, daar waar artikel 202 EG-Verdrag in de meer algemene bewoordingen ‘voorwaarden’ voorzag die de Raad kon opleggen. Omdat deze voorwaarden in artikel 291 VWEU vernauwd zijn tot de controle van de lidstaten, kan een versterking van de positie van de Commissie worden opgemerkt. Dat enkel

de lidstaten en niet de Raad een controlebevoegdheid behouden kan een detail lijken, aangezien op het eerste gezicht ‘de Raad’ en ‘de lidstaten’ in de praktijk op hetzelfde neerkomt. Toch heeft dit enig gewicht, niet alleen omdat een formele rol voor de Raad niet voorzien is, en deze zich daar dus niet op kan beroepen, maar ook omdat lidstaten geen monolieten zijn. In de Raad zetelen politieke vertegenwoordigers op ministerieel niveau, daar waar de vertegenwoordigers in de comités nationale ambtenaren zijn. In welke mate de nationale minister de werkzaamheden van zijn ambtenaren controleert en beheerst, hangt uiteraard af van ministerie tot ministerie.<sup>26</sup>

Of de opgemerkte vergrote transparantie, legitimiteit en logica zich daadwerkelijk ook zullen manifesteren zal uiteraard ook afhangen van de praktijk. De vastlegging van de comitologieverordening is een eerste stap in deze praktijk en zal hierna dan ook onderzocht worden.

## Verordening (EG) nr. 182/2011

De Commissie diende in maart 2010 een voorstel voor een verordening tot vaststelling van de nieuwe comitologieverordening in en probeerde de in het Verdrag geïntroduceerde verduidelijking ook door te trekken in het secundair recht.<sup>27</sup> In het Parlement bogen maar liefst dertien verschillende comités zich over de tekst en, nadat een informeel akkoord met de Raad werd bereikt, werd in december 2010 dan ook een resolutie gestemd die heel wat amendementen op het originele voorstel inhield. De Raad keurde op zijn beurt deze tekst in eerste lezing goed in februari 2011. Bij de bespreking van de verordening zullen ook een aantal opmerkelijke elementen uit het voorstel van de Commissie worden besproken. Met haar voorstel bleef de Commissie heel trouw aan artikel 291 VWEU en probeerde ze tegelijkertijd haar eigen positie te verstevigen en de vereenvoudiging en rationalisering van de comitologie verder door te zetten in het secundair recht. De vele amendementen van het Parlement en de Raad hebben jammer genoeg de complexiteit van de uiteindelijke verordening vergroot en een deel van de opgemerkte verduidelijking teniet gedaan. Gelet op de geschiedenis van de comitologie mag dit niet verbazen, zoals ook zal blijken uit de hiernavolgende bespreking.

26. Zie ook G. J. Brandsma, *Backstage Europe: comitology, accountability and democracy in the European Union* (diss. Utrecht), 2010, waarin o.a. werd nagegaan in welke mate ambtenaren werkzaam in de comitologie comités verantwoording afleggen tegenover hun superieuren. te raadplegen op <[www.uu.nl/SiteCollectionDocuments/REBO/REBO\\_USBO/REBO\\_USBO\\_OZZ/Backstage%20Europe%202010.pdf](http://www.uu.nl/SiteCollectionDocuments/REBO/REBO_USBO/REBO_USBO_OZZ/Backstage%20Europe%202010.pdf)>.

27. COM 2010 (83) definitief, Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de voorschriften en algemene beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren.

### Afslanken van het aantal procedures

De verordening reduceert de drie resterende procedures (gezien de *PRAC* niet onder art. 291, maar 290 VWEU valt) tot twee, te weten een *raadplegingsprocedure* en een *onderzoeksprocedure*. De eerste vervangt zijn gelijknamige voorganger en zou weinig veranderen. Anders is het voor de *onderzoeksprocedure* die de oude *beheersprocedure* en *regelgevingsprocedure* vervangt. Tot zover hebben het Parlement en de Raad de Commissie in haar voorstel gevolgd. De verordening voorziet echter ook een derde en geheel nieuwe soort procedure, waarin het comité van beroep een centrale rol speelt. Deze procedure was niet voorzien door de Commissie in haar voorstel.

### De onderzoeksprocedure

De *onderzoeksprocedure* is in de verordening zwaarder dan het geval was in het voorstel van de Commissie. In het voorstel voorzag de Commissie een zo groot mogelijke vrijheid voor zichzelf, waarbij ze een ontwerpmaatregel zou kunnen,<sup>28</sup> maar niet hoeven aannemen in geval van een positief of ontbrekend advies en waarbij in het geval van een negatief advies er geen verwijzing zou volgen naar een ‘hoger orgaan’.

Artikel 5 lid 4 van de verordening schrijft echter voor dat in het geval het onderzoekscomité zich niet met gekwalificeerde meerderheid kan uitspreken voor de ontwerpmaatregel en er dus geen advies is, de Commissie die maatregel in drie gevallen niet zomaar meer kan vaststellen.<sup>29</sup> Dit is vooreerst het geval indien de ontwerpmaatregel betrekking heeft op een van volgende domeinen: belastingen, financiële diensten, bescherming van de gezondheid of veiligheid van mensen, dieren of planten of definitieve multilaterale vrijwaringsmaatregelen. Ten tweede kan ook in het basisbesluit, waarop het ontwerp van uitvoeringshandeling betrekking heeft, worden voorzien dat in geval van het ontbreken van een advies de Commissie niet zal kunnen overgaan tot vaststelling van de maatregel. Tot slot zal dit ook het geval zijn indien het comité zich in gewone meerderheid tegen de maatregel uitspreekt. Maar ook in het geval van een negatief advies is de procedure complexer dan onder het voorstel. De Commissie zal dan een geamendeerd voorstel doen aan het onderzoekscomité of, indien uitvoeringshandelingen noodzakelijk zijn, het voorstel voor het comité van beroep brengen. De ontwerpmaatregel toch vaststellen tegen een negatief advies in, werd door het Parlement en de Raad aan de strikte voorwaarden van artikel 7 (vgl. hierna) onderworpen. In de bijlage bij dit artikel vindt de lezer een stroomdiagram dat een en ander grafisch poot te verduidelijken.

### Het comité van beroep

Het comité van beroep, hiervoor reeds vermeld, is een nieuwheid door de verordening geïntroduceerd en het resultaat van een compromis, waarbij de Raad een con-

trole door een politiek orgaan wilde behouden. De samenstelling ervan is niet bepaald door de verordening, maar overweging 7 verduidelijkt dat het comité op het ‘juiste niveau’ bijeenkomt. Vermoedelijk zal Coreper 1 in vele gevallen dit ‘juiste niveau’ blijken, maar het mag duidelijk zijn dat hier een grote mate van flexibiliteit werd voorzien, zodat ook een rol voor Coreper 2 of een andere configuratie mogelijk blijft. Artikel 3 lid 7 preciseert verder dat het voorgezeten wordt door een vertegenwoordiger van de Commissie. De Commissie zal het comité van beroep voor een eerste keer bijeenroepen voor 1 april 2011 om het reglement van orde vast te stellen. Wanneer naar het comité wordt verwezen, dient het zich binnen de twee maanden met gekwalificeerde meerderheid over een ontwerpmaatregel uit te spreken. Wanneer het comité van beroep een positief advies geeft, neemt de Commissie de ontwerpmaatregel aan; dit kan ze ook doen indien het comité geen advies uitbrengt, maar uiteraard niet wanneer het advies negatief is. Het comité van beroep kan ook rechtstreeks worden geadieerd ingevolge artikel 7. Dit artikel voorziet dat in uitzonderlijke gevallen, om een aanzienlijke verstoring van de landbouwmarkten of een risico voor de financiële belangen van de Unie te vermijden, de Commissie, in afwijking van de procedure bij een negatief of geen advies onder de onderzoeksprocedure, toch maatregelen kan vastleggen om ze daarna onverwijld aan het comité van beroep voor te leggen. Indien het comité van beroep een positief advies of geen advies geeft, blijven de handelingen van kracht.

### Criteria bij de keuze van procedure

De Commissie pootte verder haar positie te versterken door bindende criteria te voorzien voor de te selecteren procedure. Onder het tweede comitologiebesluit bestonden deze richtlijnen ook al, maar werd expliciet in de overwegingen voorzien dat deze niet bindend waren. Het Hof van Justitie bevestigde in zijn rechtspraak het niet-bindend karakter van deze richtlijnen, maar stelde ook dat indien de wetgever een andere procedure koos dan deze die de richtlijnen aanwezen, deze afwijkende keuze ook deugdelijk moest worden gemotiveerd.<sup>30</sup> Hiermee maakte het Hof van Justitie duidelijk dat de wetgever kon opteren voor een zwaardere procedure zolang dit maar werd gemotiveerd. Ongetwijfeld inspireerde deze rechtspraak de Commissie om expliciet het bindend karakter van de criteria in haar voorstel op te nemen. Deze criteria voorzagen dat de *raadplegingsprocedure* de standaardprocedure zou zijn, waarbij de onderzoeksprocedure enkel van toepassing zou zijn in exhaustief opgesomde gevallen, te weten alle uitvoeringsmaatregelen met algemene strekking en alle specifieke maatregelen met betrekking tot het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid; het milieu, de beveiliging en veiligheid of bescherming van de gezondheid of de veiligheid van mensen, dieren of planten en

28. Onder het tweede comitologiebesluit kon het immers voorkomen dat de Commissie een maatregel diende vast te stellen tegen een meerderheid onder de lidstaten in, omdat er geen gekwalificeerde meerderheid in de Raad tegen de maatregel bestond.

29. Zie art. 5 lid 4, subpar. 2.

30. Zie HvJ EG 21 januari 2003, zaak C-378/00, *LIFE*, Jur. 2003, p. I-937 en de bespreking ervan door Drijber in B.J. Drijber, ‘Comitologie ook na LIFE springlevend’, *NTer* 2003/5, p. 134-7 en HvJ EG 23 februari 2006, zaak C-122/04, *Forest Focus*, Jur. 2006, p. I-2001.



de gemeenschappelijke handelspolitiek.<sup>31</sup> Maar zelfs in deze gevallen zou de wetgever in het voorstel van de Commissie kunnen beslissen om toch de *raadplegingsprocedure* toe te passen.

Deze beperkingen op hun keuzevrijheid waren voor Parlement en Raad duidelijk een stap te ver. Hoewel de *raadplegingsprocedure* uit artikel 4 de standaardprocedure blijft, zijn uitzonderingen nu wel mogelijk. De lijst met gebieden waar de *onderzoeksprocedure* uit artikel 5 van toepassing is, werd uitgebreid en is ook niet meer exhaustief.<sup>32</sup> Bovendien is de vermelding van het bindend karakter van de criteria voor de selectie van de procedure in overweging 10 verdwenen, de hiervoor vermelde rechtspraak van het Hof van Justitie zal dus ook haar toepassing blijven vinden in de huidige comitologie.

### De onmiddellijk toepasbare maatregelen

Ter volledigheid moeten ook nog de onmiddellijk toepasbare maatregelen, die genomen kunnen worden in geval van dwingende en gegronde redenen van urgentie, uit artikel 8 worden vermeld. Deze komen overeen met de vrijwaringsmaatregelen van het tweede comitologiebesluit. Ook hier hebben het Parlement en de Raad de marge die de Commissie voor zichzelf in haar voorstel had voorzien, ingeperkt. Het basisbesluit zelf moet de mogelijkheid in dit type maatregelen voorzien. De Commissie kan deze onmiddellijk toepasbare maatregelen nemen, maar moet ze daarna aan het bevoegde comité voorleggen. In het voorstel van de Commissie diende dit onverwijld te gebeuren en was er geen tijdslimiet op de geldigheid van de genomen maatregelen. Het Parlement en de Raad beslisten om de Commissie een strikte deadline op te leggen, waarbij de maatregelen binnen veertien dagen aan het bevoegde comité moesten worden voorgelegd en schreven ook een *sunset* clause in waardoor de genomen maatregelen ten hoogste zes maanden van kracht blijven. Daarnaast had de Commissie in haar voorstel eveneens voorzien dat zelfs indien in een *onderzoeksprocedure* het comité een negatief advies zou uitbrengen over de genomen maatregelen, deze in een aantal exhaustief opgesomde gevallen toch door de Commissie konden worden behouden, maar ook deze bepaling haalde de verordening niet.

### Controle door Parlement en Raad

Een van de meest vernieuwende elementen in het voorstel van de Commissie was het ontbreken van enige rol voor het Parlement of de Raad, anders dan dat ze op de hoogte worden gehouden van de werkzaamheden in de comités. Echter, ook dit was te vergaand voor Parlement

en Raad waardoor artikel 11 van de verordening nu bepaalt dat het Parlement en de Raad niet enkel geïnformeerd worden door de Commissie, maar dat zij ook een toetsingsrecht verkrijgen. Indien een van beide van oordeel is dat de Commissie haar uitvoeringsbevoegdheden onder het basisbesluit, vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure, overschrijdt, kan deze de Commissie hiervan in kennis stellen. De Commissie onderwerpt de voorgestelde maatregel dan aan een nieuw onderzoek, maar behoudt de mogelijkheid om het voorstel te handhaven. Een meer vergaande inperking op de bevoegdheden van de Commissie door het Parlement en de Raad zou inderdaad onaanvaardbaar geweest zijn, gelet op de bewoordingen van artikel 291 VWEU. Dat artikel 11 van de verordening überhaupt in een vorm van controle door het Parlement en de Raad voorziet, moet in het licht van het Verdragsartikel op zich al als dubieus aangemerkt worden.

### Overgangsmaatregelen

De nieuwe verordening trekt het oude comitologiebesluit in. Hierdoor verdwijnt de oude comitologie en blijven dus geen parallelle vormen van comitologie bestaan. De verwijzingen in basisbesluiten vastgesteld voor de inwerkingtreding van de comitologieverordening gaan immers over op de nieuwe procedures. Hierbij zijn er slechts twee uitzonderingen: wanneer een basisbesluit verwijst naar de oude *beheersprocedure* kan artikel 5 lid 4 geen toepassing vinden. Zoals reeds opgemerkt, bepaalt dit lid dat wanneer het onderzoekscomité geen advies uitbrengt, de Commissie in bepaalde gevallen de voorgestelde maatregel toch niet kan vaststellen (vgl. hiervoor, noot 29). De tweede uitzondering is uiteraard het oude artikel 5 bis dat de *PRAC* beschreef. Aangezien deze procedure onder artikel 290 VWEU valt, is ze vervangen door het systeem van gedelegeerde handelingen. De gedelegeerde handelingen vallen echter niet onder een (nieuw) horizontaal regime, wat betekent dat voor basisbesluiten van voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon die naar de *PRAC* verwijzen, deze procedure nog altijd van toepassing blijft.<sup>33</sup> In een verklaring naar aanleiding van de goedkeuring van de comitologieverordening gaf de Commissie aan dat ze de verwijzingen naar de *PRAC* in de bestaande wetgeving zal nagaan en de nodige voorstellen tot aanpassing van die wetgeving zou doen. Het is eveneens haar doelstelling om tegen het einde van de zevende zittingsperiode van het Parlement (juni 2014) alle verwijzingen naar de *PRAC* in bestaande wetgeving te hebben verwijderd.<sup>34</sup>

31. De specifieke comitéprocedures van toepassing op de gemeenschappelijke handelspolitiek werden uitgesloten uit het toepassingsgebied van het vroegere comitologiebesluit. Zie overweging 12 bij besluit 1999/468/EG. De gemeenschappelijke handelspolitiek valt nu ook onder de comitologieverordening, maar is tegelijkertijd het voorwerp van heel wat uitzonderingsbepalingen, waardoor dit beleid zijn specificiteit blijft behouden.

32. Aan de gebieden reeds voorzien in het voorstel van de Commissie werden in art. 2 lid 2 van de verordening de volgende twee materies toegevoegd: programma's met aanzienlijke implicaties en de belastingheffing.

33. Art. 12 van de comitologieverordening schrijft voor dat '[d]e gevolgen van artikel 5 bis van Besluit 1999/468/EG gehandhaafd [blijven] voor de toepassing van de bestaande basisbesluiten waarin naar dat artikel wordt verwezen.'

34. Pb. EU 2011, L 55/19.

In het licht van de Verdragsbepalingen en het oorspronkelijke voorstel van de Commissie moet de nieuwe verordening gemengd worden geëvalueerd. Artikelen 290 en 291 VWEU boden een mogelijkheid om het systeem te vereenvoudigen, transparanter te maken en een duidelijk onderscheid te brengen tussen uitvoering en aanpassing van wetgeving. Deze vooruitgang in het primair recht is deels teniet gedaan door de wijze waarop de EU-instellingen beide artikelen in de praktijk brengen. Zo gaf de Commissie voor wat betreft de gedelegeerde handelingen vlak na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon reeds aan dat het voor het uitwerken van deze handelingen beroep zou blijven doen op comités van deskundigen (uit de lidstaten).<sup>35</sup> Een vorm van comitologie blijft dus ook behouden onder artikel 290 VWEU, hoewel de eventuele adviezen van zulke comités geen rechtsgevolgen kunnen sorteren.<sup>36</sup> En hoewel de Commissie er in haar voorstel voor de comitologieverordening op hamerde dat artikel 291 VWEU enkel een controle door de lidstaten voorziet, hebben het Parlement en de Raad toch een toetsingsrecht voor zichzelf bedongen. Vanuit het oogpunt van duidelijkheid kan worden betreurd dat beide procedures in de uitwerking naar elkaar zijn toegegroeid, maar dit was ook enigszins onvermijdelijk. De Commissie heeft immers niet voldoende expertise in huis om volledig zelfstandig gedelegeerde handelingen vast te stellen. Los van de beperkte (personele) middelen waardoor de Commissie externe expertise moet raadplegen, is het ook aangewezen om vooraleer regelgeving vast te leggen deze ook af te toetsen bij de actoren die de regelgeving zullen moeten toepassen in het veld. In de wetgevingshandelingen die sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon reeds zijn vastgesteld en waarin de Commissie de bevoegdheid wordt verleend gedelegeerde handelingen conform artikel 290 VWEU vast te stellen, vindt men dan ook een standaardzinnetje in de overwegingen terug waarin de Commissie wordt aangemaand om bij het uitoefenen van haar bevoegdheid ook advies in te winnen, in het bijzonder van deskundigen. Ongetwijfeld hopen de lidstaten in de Raad dat zij via nationale deskundigen hier invloed behouden, maar ook de expertise die de EU-agentschappen opbouwen zou hier aangeboord kunnen worden.

Net zoals de Commissie bepaalde expertise extern moet zoeken, is het normaal dat de wetgever bezorgd is over de wijze waarop de wetgeving wordt uitgevoerd en dus een zekere controle wil behouden, ook onder artikel 291 VWEU. Hoewel de procedures in de uiteindelijke ver-

ordening zwaarder en complexer zijn dan in het originele voorstel van de Commissie, blijven ze een vooruitgang ten opzichte van de procedures onder het tweede comitologiebesluit. Vooral bij het ontbreken van een advies in de *onderzoeksprocedure* heeft de Commissie een grotere vrijheid verkregen vergeleken met de situatie onder de *regelgevingsprocedure*. Het comité van beroep dient ook striktere termijnen te respecteren als verwijnsinstantie dan voorheen het geval was voor de Raad. Dat de Raad deze rol onder de nieuwe comitologieverordening verliest, mag in belang echter ook niet worden overschat. Uit gegevens voor het jaar 2009 blijkt dat de 266 verschillende comités tezamen 2091 adviezen afleverden.<sup>37</sup> In slechts 36 gevallen volgde een doorverwijzing naar de Raad.<sup>38</sup> In het geval van de *PRAC* werden er 131 maatregelen vastgesteld en verzette de Raad zich geen enkele keer en het Parlement slechts een keer tegen een ontwerpmaatregel.<sup>39</sup> Wel is het uiteraard zo dat de mogelijkheid van een verwijzing naar de Raad, 'als stok achter de deur', verdwijnt. Het effect hiervan zal uit de praktijk moeten blijken.

Voor definitieve conclusies is het dus nog te vroeg, hoewel het duidelijk is dat de geïntroduceerde veranderingen hun praktische implicaties zullen hebben. Onder het nieuwe stelsel van de artikelen 290 en 291 VWEU, moet een versterking van de Commissie en het Parlement opgemerkt worden. Het Parlement heeft de mogelijkheid onder artikel 290 VWEU om een delegatie in te trekken en zal ongetwijfeld (deels) rekenen op marktdeelnemers en NGO's om hem van informatie te voorzien aangaande het gedelegeerd beleid dat de Commissie voert. Voor nationale ambtenaren zijn de gevolgen minder eenduidig. Artikel 290 VWEU voorziet geen formele rol meer voor hen, daar waar hun positie door artikel 291 versterkt wordt. Indien zij tot een goede samenwerking komen met de Commissie, kunnen zij het politieke niveau van het comité van beroep uitschakelen. Tegelijkertijd kan de Commissie ook beslissen om een dossier door te verwijzen naar dat comité indien ze geen vergelijk vindt met de nationale ambtenaren. Aangezien de Commissie aan macht wint en zij behoefte heeft aan externe informatie, is het nog interessanter geworden de Commissie van relevante informatie te voorzien. Dit is zeker het geval voor het domein van de gemeenschappelijke handelspolitiek die nu, zoals reeds opgemerkt, onder de horizontale verordening valt. De Commissie ziet ook hier haar invloed vergroot, zelf al hebben de lidstaten, uit vrees voor een te machtige Commissie, dit domein aan extra uitzonderingen onderworpen.

Vergeleken met de vroegere comitologie brengt de comitologieverordening dus een vereenvoudiging en verduidelijking. Omdat de rol van de Raad als verwijnsinstantie werd afgeschaft, staan beide wetgevers nu ook op gelijke voet. De grotere marge die aan de Commissie

35. COM (2009) 673, definitief, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, Tenuitvoerlegging van art. 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

36. B. Driessen, 'Delegated legislation after the Treaty of Lisbon: an analysis of Article 290 TFEU', 35 *ELRev.* 6, p. 848. De Commissie heeft dus ook een zekere vrijheid in de keuze van deskundigen die ze zal raadplegen en in de wijze waarop dit zal gebeuren. Deze deskundigen kunnen telkenmale ad hoc samengebracht worden, maar de Commissie kan ook meer permanente deskundigengroepen oprichten.

37. COM (2010) 354 definitief, Verslag van de Commissie over de werking van de Comités in 2009, p. 6.

38. SEC (2010) 806, Commission Staff Working Document 'Presentation of committee activities in 2009 by policy sectors'.

39. COM (2010) 354 definitief, Verslag van de Commissie over de werking van de Comités in 2009, p. 8.

gelaten wordt bij het ontbreken van een advies, laat op zijn beurt toe om efficiënter te werken. Omdat het Parlement en de Raad het voorstel van de Commissie evenwel sterk afgezwakt hebben, is het eindresultaat, vergeleken met het voorstel, dichter opgeschoven naar het *status quo ante*. Al te grote schokgolven in de interinstitutionele relaties dienen dus ook niet te worden verwacht. Toch kan aangenomen worden dat de rechters in Luxemburg gevraagd zal worden uitsluitend te geven over een aantal bepalingen in de verordening die de instellingen ongetwijfeld verschillend zullen interpreteren. De grootste onduidelijkheid zit hem daarbij niet in de comitologieverordening, maar in het Verdrag zelf, meer bepaald de vraag wat de juiste scheidslijn is tussen de artikelen 290 en 291 VWEU.

*Figuur 1 De onderzoeksprocedure (art. 5), het comité van beroep (art. 6) en de vaststelling van uitvoeringshandelingen in uitzonderlijke gevallen (art. 7) volgens de comitologieverordening*

